

Opinião: O desrespeito à autonomia para nomeação de reitores

O processo de nomeação de reitores e vice-reitores para as universidades públicas brasileiras se encontra regido pelo artigo 16, inciso I, da Lei Federal nº 5.540/68, que dispõe que os reitores serão nomeados pelo presidente da República entre professores, cujos nomes figurem em listas tríplexes organizadas pelo



Posteriormente, reforçando a previsão contida na legislação

federal, foi editado o Decreto Federal nº 1.916, de 23/5/1996, cuja redação dá maior dimensão para o procedimento de consulta à comunidade acadêmica para elaboração da lista tríplex referida no artigo supracitado.

Diante da constatação de que a apresentação da lista tríplex pela instituição universitária é antecedida de um rigoroso processo de consulta comunitária, que contempla em seu colégio eleitoral docentes, servidores técnicos e discentes, desde 2003 restou assentada a prática costumeira de nomeação pelo presidente da República do primeiro nome da lista [\[1\]](#), em respeito à autonomia universitária assegurada constitucionalmente no artigo 207 da Constituição Federal de 1988.

Recentemente, sob o governo Bolsonaro, tal prática restou absolutamente relegada, tendo havido diversas nomeações ao cargo de reitor de postulantes que foram os últimos colocados nas respectivas consultas públicas, com índices percentuais irrisórios, os quais compartilhavam a mesma ideologia do presidente.

Até setembro de 2020, 14 dos 25 reitores indicados pelo presidente Jair Bolsonaro não eram os primeiros colocados da lista tríplex, conforme levantamento da Andifes [\[2\]](#).

Nesse âmbito, um exemplo notório é o da Universidade Federal Rural do Semi-Árido. Naquela ocasião, a chapa nomeada pelo presidente para ocupar os cargos de reitor e vice-reitor obteve apenas 18,33% na consulta interna à comunidade, tendo alcançado a terceira e última posição na lista tríplex [\[3\]](#).

O que se destaca na postura do atual governo, especialmente em sua condução do campo científico e educacional, é o endosso de discursos anti-intelectuais fundamentados em uma política autoritária de controle sobre discursos acadêmicos que se consideram contrários aos seus interesses.

Tal postura de confronto entre a administração federal e as universidades públicas já se revela notória, tendo desde 2019 se observado os primeiros movimentos de ataque às mesmas pelo governo federal, especialmente quando do contingenciamento de 28,46% do orçamento para o setor de educação, que restou distribuído de maneira claramente desigual, onerando principalmente a educação superior [4].

Posteriormente, houve novos embates importantes com a edição da Portaria nº 34/20 pela Capes, implicando em extensivo corte na ferramenta de custeio para programas avaliados em extratos mais baixos, e após publicação de edital pela CNPq para ofertar 25 mil bolsas de pesquisa, excluindo cursos de áreas como educação, direito, economia, ciências sociais e filosofia [5].

Outro exemplo da ingerência na autonomia universitária pelo governo federal foi a edição da Medida Provisória nº 979, de 9 de junho de 2020. A MP previa que, em caso de término de mandato dos atuais dirigentes durante a pandemia da Covid-19, seria designado reitor e vice-reitor *pro tempore* para universidades federais pelo ministro da Educação, sem um processo de consulta à comunidade. Considerando seu teor, a MP foi devolvida ao Executivo pelo presidente do Congresso tendo em vista a afronta aos artigos 206, inciso VI, e artigo 207 da Constituição.

Tais condutas reiteradas demonstram a existência de uma agenda específica por parte do governo federal, que busca em *slogans* de discricionariedade executiva e reformulação técnico-científica do ensino universitário uma ferramenta para perseguição contra grupos e campos específicos do pensamento crítico [6].

Reiterando essa visão, estudo publicado pelo Global Public Policy Institute (GPPi), em setembro de 2020, salienta que as ameaças à liberdade acadêmica no Brasil perpassam, entre outros aspectos, canais de denúncias de reclamações políticas e ideológicas, declarações falsas sobre a comunidade acadêmica e novas normas e interpretações que afetam a governança institucional, aparentando estar em curso nas novas medidas governamentais ameaças mais graves que objetivam aumentar o controle sobre as universidades [7].

As posturas do governo Bolsonaro revelam a cristalização da posição autocrática e atentatória na condução da pauta educacional, que não consegue aceitar a pluralidade e a diferença como constitutivas do espaço universitário. Quando se fala em educação pública superior no Brasil, a autonomia de ensino e gestão, bem como a progressividade e isonomia no trato das diferentes instituições e das diferentes áreas do saber, integram a garantia social básica traçada no texto constitucional.

Cabe salientar que a autonomia administrativa, que envolve a capacidade de organização das universidades e de autogoverno por seus próprios membros, possui uma função instrumental em relação à autonomia didático-científica [8]. Nesse ponto, a designação de reitores e vice-reitores afeta não apenas a autonomia administrativa, mas também, em última instância, a autonomia didático-científica das universidades federais.

Tal contexto atentatório às garantias de democracia e autonomia universitária não passam despercebidos aos diferentes setores políticos brasileiros. Há notícia de que o Partido Verde (PV) propôs a ação direta de inconstitucionalidade, autuada sob nº 6565 e distribuída para a relatoria do ministro Edson Fachin, atacando o artigo 16, inciso I, da Lei Federal nº 5.540/68 e o artigo 1º do Decreto Federal nº 1.916, de 23/5/1996.

Em pedido liminar, a ação busca a suspensão da vigência dos artigos atacados, para suspensão das nomeações nos processos em curso e para que sejam nomeados exclusivamente os candidatos mais votados nas consultas realizadas junto à comunidade acadêmica. No mérito, busca a declaração da inconstitucionalidade dos referidos artigos.

Cumprе enfatizar que não se trata da primeira ocasião em que o STF é instado a se manifestar acerca da possibilidade de nomeação discricionária de reitores e vice-reitores na vigência da Constituição Federal de 1988. A ADI 51, do Rio de Janeiro, atacava a Resolução nº 02/88 do conselho universitário da UFRJ, que dispunha sobre a eleição junto à comunidade acadêmica.

Naquela hipótese, houve decisão unânime do tribunal, nos termos do voto de relatoria do ministro Paulo Brossard, no sentido de que a resolução usurpava a competência do presidente da República, determinando que o vencedor da eleição junto à comunidade acadêmica fosse imediatamente empossado pelo conselho universitário. Enfatizou-se que a garantia de autonomia assegurada no artigo 207 da Constituição não se revela absoluta, e nem afasta as prerrogativas igualmente conferidas ao Poder Executivo na nomeação de cargos públicos federais (artigo 84, inciso II, da Constituição).

Em sentido análogo, o STF apreciou a ADI 578, em que se impugnou o artigo 213, §1º, da Constituição Estadual, que previa que os diretores de escolas públicas estaduais seriam escolhidos mediante eleição direta e uninominal pela comunidade escolar. O voto vencedor, de relatoria do ministro Maurício Coreia, enfatiza que a nomeação para cargos diretivos é discricionária pelo chefe do Poder Executivo, diante do contido no artigo 84 da Constituição Federal, decretando a inconstitucionalidade da previsão contida na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

Entretanto, há dois importantes votos divergentes na ação indicada, dos ministros Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence. Tal dissenso busca ressaltar a previsão de gestão democrática da educação e de autonomia institucional e administrativa, tornando salutar a existência de um processo eleitoral direto da comunidade escolar ou universitária, que não fere a disposição do artigo 84 da Constituição Federal, que claramente condiciona a prerrogativa de nomeação à forma da lei.

Contudo, tais decisões da corte se deram em um contexto político distinto, tendo transitado em julgado, respectivamente, em 1993 e 2001, não devendo prevalecer na atualidade a visão de ampla discricionariedade pelo chefe do Poder Executivo na nomeação de reitores. Isto é, nessa nova conjuntura política de ataque do Poder Executivo à autonomia universitária, é o momento de o STF enfrentar o tema e realizar um *overruling* em relação aos seus entendimentos anteriormente expostos, revendo eventuais deferências a uma discricionariedade que pode se revelar despótica, para assegurar a estrita observância dos princípios constitucionais que asseguram a gestão democrática e a autonomia universitária, exercendo seu papel de contrapeso ao executivo.

Assim, alçada a discussão à esfera da autonomia universitária, é imperativo o reconhecimento de que o STF já teve oportunidade de, em contextos diferentes, mas que dialogam por bases comuns, assegurar sua imposição. Nesse ponto, ao analisar as normativas em sede de controle concentrado de constitucionalidade, o STF, a partir do método indutivo, deverá considerar os precedentes já estabelecidos recentemente, os quais vêm reafirmando a importância do princípio da liberdade de expressão e da autonomia universitária. Por oportuno, serão ressaltados três casos recentes julgados pela corte e cujo escrutínio deve auxiliar na compreensão da análise ora colocada.

Em primeiro lugar, de forma mais geral, evidenciando as bases do direito à educação, a ADPF 457, julgada em 27/4/2020, que discutia a proibição de divulgação de material com informação de ideologia de gênero em escolas municipais, ressalta no voto de seu relator, Alexandre de Moraes, a necessidade de respeito aos princípios da liberdade de aprender e ensinar, ao pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, bem como à liberdade de expressão.

Já a ADPF 548, julgada em 15/5/2020, reafirma o princípio constitucional da autonomia universitária ao, por unanimidade, declarar nulas decisões que proibiram atos com temática eleitoral nas universidades em 2018 e declarar inconstitucional a interpretação dos artigos 24 e 37 da Lei 9.504/1997 para justificar atos judiciais ou administrativos que admitam o ingresso de agentes públicos em universidades, entre outros.

O voto da ministra Cármen Lúcia, relatora do caso, tratando do princípio constitucional da autonomia universitária, trouxe ênfase a necessidade da garantia do pluralismo de ideias e ao direito às liberdades de expressão do pensamento, salientando que: *"Os atos questionados cercearam o princípio da autonomia universitária porque se dirigiram contra comportamentos e dados constantes de equipamentos havidos naquele ambiente e em manifestações próprias das atividades-fim a que se propõem as universidades"*. Ainda: *"A autonomia é o espaço de discricionariedade deixado constitucionalmente à atuação normativa infralegal de cada universidade para o excelente desempenho de suas funções constitucionais"*.

Por sua vez, de forma mais específica, a ADI 3.792, que trata sobre a obrigação de a UERN prestar serviço de assistência judiciária, durante os finais de semana aos necessitados presos em flagrante delito, destaca que o princípio da autonomia universitária impede a indevida ingerência no âmago próprio das funções da universidade, assegurando à universidade a possibilidade de dispor sobre sua estrutura e funcionamento administrativo.

Tais casos denotam que, em um cenário de modificação das condições políticas do país, com uma postura de intervenção do executivo na autonomia universitária e desrespeito à escolha da comunidade acadêmica, a interpretação literal dos dispositivos normativos não pode mais ser admitida à luz da Constituição e de seus princípios. São justamente por trás de pequenos atos, ditos excepcionais, tensionando as garantias e limites legitimamente colocados, que residem as bases para a desconstrução democrática em contextos de constitucionalismo abusivo [\[9\]](#).

Nesse contexto, incumbe aos poderes constituídos, em especial ao judiciário, que fará a análise em controle concentrado de constitucionalidade, que se coloquem como guardiões da Constituição, a qual assegura a autonomia universitária enquanto princípio substantivo e fundante do Estado democrático instaurado a partir de 1988. A resposta a ser dada pelo STF em relação aos dispositivos normativos deverá demonstrar a importância do constitucionalismo liberal enquanto projeto ativo e militante na proteção das garantias constitucionais em seu aspecto material e substantivo.

[1] MENDES, Conrado Hübner. et al. Academic Freedom in Brazil: A Case Study on Recent Developments. Global Public Policy Institute (GPPi), setembro de 2020, p. 15.

[2] Lupion, Bruno. Relatório aponta sério risco à liberdade acadêmica no Brasil. DW. Data 20.09.2020. Disponível em: <https://p.dw.com/p/3ikCY>>. Acesso em: 24/09/2020.

[3] Ufersa. *Consulta para lista tríplice à reitoria da ufersa*. 18/09/2020. Disponível em: <<https://assecom.ufersa.edu.br/2020/05/21/consulta-para-lista-triplice-a-reitoria-da-ufersa/>>. Acesso em 24/09/2020.

[4] OLIVEIRA, Ribamar. Corte em universidade chega a 52% da verba. *Valor Econômico*. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/coluna/corte-em-universidade-chega-a-52-da-verba.ghtml>>. Acesso em: 10/06/2020.

[5] SALDAÑA, Paulo. Governo Bolsonaro exclui humanas de edital de bolsas de iniciação científica. *Folha de São Paulo*. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/04/governo-bolsonaro-exclui-humanas-de-edital-de-bolsas-de-iniciacao-cientifica.shtml>>. Acesso em: 10/06/2020.

[6] Nesse sentido, é relevante o estudo realizado quanto aos marcos da autocracia evidentes no governo do Presidente Jair Bolsonaro: BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; INOMATA, Adriana. Constitucionalismo Abusivo e o Ataque ao Judiciário na Democracia Brasileira. In: CONCI, L. G. A.; DIAS, R. (org). *Crise das democracias liberais*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2019.

[7] MENDES, Conrado Hübner. et al. Academic Freedom in Brazil: A Case Study on Recent Developments. Global Public Policy Institute (GPPi), setembro de 2020, p. 4.

[8] MOTTA, Fabrício Macedo. Autonomia universitária e seus reflexos na escolha dos dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 116, pp. 277-307, jan./jun. 2018, p. 289.

[9] BARBOZA, Estefânia Maria Queiroz; FILHO, Ilton Norberto Robl, Constitucionalismo Abusivo, *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, v. 12, n. 39, p. 79–97, 2019, p. 85.

Date Created

04/10/2020